Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van [datum], nr. WJZ/539271 (10376), houdende wijziging van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs in verband met de uitwerking van de fusietoets in krimpgebieden en de specificering van de beleidsregels en wijziging van het Instellingsbesluit Adviescommissie fusietoets in het onderwijs in verband met een technische correctie

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, handelende in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken;

Gelet op de artikelen 4:4 en 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, de artikelen 64b, derde lid, en 64c, derde en vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs, de artikelen 66b, derde lid, en 66c, derde en vierde lid, van de Wet op de expertisecentra, de artikelen 53g, vierde lid, en 53h, vierde en vijfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, de artikelen 2.1.10, derde lid, en 2.1.11, tweede en derde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de artikelen 16.16a, vijfde lid, en 16.16b, vierde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek;

Besluit:

ARTIKEL I
De Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:
1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. In het eerste lid (nieuw) vervalt de volzin "De voorzitter van de commissie stelt de Minister daarvan in kennis."
3. Na het eerste lid (nieuw) worden twee leden toegevoegd, luidende:
2. De fusie is in ieder geval evident onvermijdelijk indien:
a. de fusie in het basisonderwijs noodzakelijk is om te voorkomen dat met toepassing van artikel 153 van de WPO binnen 10 kalendermaanden na de ingediende aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd dan wel een openbare school wordt opgeheven;
b. de fusie in het voortgezet onderwijs noodzakelijk is om te voorkomen dat met toepassing van artikel 107 van de WVO binnen 10 kalendermaanden na de ingediende aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd dan wel een openbare school wordt opgeheven;
c. er ten aanzien van een bestuurlijke fusie in het basisonderwijs waarbij de fusiepartners gezamenlijk minder dan 30 scholen in stand houden, sprake is van een verwachte daling van gemiddeld 15% of meer van het aantal leerlingen in de gemeente of gemeenten waar één van de fusiepartners scholen in stand houdt, binnen een tijdvak van vijf jaar waarin de aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie is ingediend;
d. er ten aanzien van een institutionele fusie in het basisonderwijs sprake is van een verwachte daling van 15% of meer van het aantal leerlingen in de gemeente waar één van de fuserende scholen gevestigd is, binnen een tijdvak van vijf jaar waarin de aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie is ingediend;
e. er ten aanzien van een bestuurlijke fusie in het voortgezet onderwijs waarbij de fusiepartners gezamenlijk minder dan 20 scholen in stand houden, ten gevolge van demografische krimp sprake is van een verwachte daling van 15% of meer van het totaal aantal leerlingen dat onderwijs volgt op de scholen die door één van de fusiepartners in stand worden gehouden, binnen een tijdvak van vijf jaar waarin de aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie is ingediend; en
f. er ten aanzien van een institutionele fusie in het voortgezet onderwijs ten gevolge van demografische krimp sprake is van een verwachte daling van 15% of meer van het aantal leerlingen dat op één van de fuserende scholen onderwijs volgt, binnen een tijdvak van vijf jaar waarin de aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie is ingediend.
3. De voorzitter van de commissie stelt de Minister in kennis van zijn bevindingen indien de noodzaak tot advisering ontbreekt.

B

In artikel 10 wordt de zinsnede “een marktpositie van meer dan 50% van het onderwijsaanbod” vervangen door: een marktpositie van meer dan 50% van het totale onderwijsaanbod.

C

In de artikelen 14 en 15 wordt “de leerlingen” telkens vervangen door: 10% of meer van de leerlingen.

D

Artikel 19, onderdeel a, komt te luiden:
a. de omstandigheid dat bij het achterwege blijven van de fusie de continuïteit of de variatie van het onderwijsaanbod in gevaar komt, waaronder de omstandigheid van een verwachte daling van 7,5% of meer van het aantal leerlingen binnen een tijdvak van vijf jaar waarin de aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie is ingediend;.

E

Bijlage 2 wordt vervangen door de bij deze regeling gevoegde Bijlage 2.

ARTIKEL II
In artikel 6, eerste lid, van het Instellingsbesluit Adviescommissie fusietoets in het onderwijs, wordt het zinsdeel “3,288/36 respectievelijk 2,653/36” vervangen door: 3,825/36 respectievelijk 3,087/36.

ARTIKEL III
Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst, met dien verstande dat artikel II terug werkt tot 1 januari 2013.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker

Toelichting

Op 1 oktober 2011 is de Wet fusietoets in het onderwijs in werking getreden (Stb. 2011, 95, hierna te noemen: wet fusietoets). Tegelijkertijd is de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (hierna: regeling fusietoets) in werking getreden, waarin de wet fusietoets deels nader is uitgewerkt. Bestuurlijke en institutionele fusies in het onderwijs komen niet tot stand zonder goedkeuring van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Onderwijs, of in het geval van groen onderwijs, de Minister van Economische Zaken. De fusietoets is bedoeld om de menselijke maat te behouden, keuzevrijheid te borgen en om te voorkomen dat de afstand tussen besturen en scholen te groot wordt.

1. Leerlingendaling in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs
Aanleiding voor de onderhavige wijziging van de regeling fusietoets is in eerste instantie de afspraak in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van kabinet Rutte II over samenwerking door scholen (of schoolbesturen) in krimpgebieden, en de uitwerking daarvan in de *Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs* (Kamerstukken II 2012/13, 31293, nr. 167, hierna: beleidsvisie leerlingendaling). In het regeerakkoord is opgenomen dat alle vormen van samenwerking mogelijk zijn en dat de fusietoets daarbij geen belemmering mag zijn. Deze ambitie is verder uitgewerkt in de voornoemde beleidsvisie leerlingendaling. In gebieden met leerlingendaling is steeds meer sprake van kwetsbare kleinschaligheid.

In gemeenten met een forse leerlingendaling ligt samenvoeging van scholen of schoolbesturen dan ook soms voor de hand. In de beleidsvisie leerlingendaling is gesteld dat schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs de fusietoets daarbij als een belemmering ervaren, dat de behandeling van een aanvraag de nodige tijd in beslag neemt, waarbij de uitkomst van de toets voor de betrokkenen bovendien niet altijd voorspelbaar is. Tegelijkertijd spelen bij de verschillende aanvragen steeds wisselende omstandigheden en factoren een rol, waarin de regelgeving over de fusietoets niet altijd uitputtend kan voorzien. Daarom betekent de fusietoets ook maatwerk, hetgeen door de Adviescommissie fusietoets in haar advieswerk wordt geleverd.

Om de ervaren belemmeringen deels weg te nemen en voor zover mogelijk meer duidelijkheid te bieden over de werking van de fusietoets in krimpgebieden, is de regeling fusietoets aangepast. Bovendien hoop ik hiermee de behandeltermijn van fusieaanvragen te kunnen versnellen door aanvragen waarbij fusie evident onvermijdelijk is, niet meer inhoudelijk te laten toetsen door de commissie. Daarnaast zal de commissie op korte termijn meer duidelijkheid bieden over haar werkwijze bij de behandeling van een aanvraag.

Concreet is de regeling fusietoets in verband met de werking ervan in krimpgebieden op twee punten aangepast:
1. Er is geen advies van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs nodig als scholen te maken hebben met forse demografische krimp van 15% of meer in een tijdvak van vijf jaar. Daardoor wordt in deze gebieden van Nederland de procedure van de fusietoets aanmerkelijk ingekort. Wel blijft de voorwaarde overeind dat de medezeggenschapsraad en de betrokken gemeenten hebben ingestemd met de fusie. Deze vereenvoudiging van de fusietoets geldt voor bestuurlijke fusies tot een bepaalde grens. Als door een bestuurlijke fusie een schoolbestuur voor primair onderwijs ontstaat met in totaal meer dan dertig scholen, dan geldt dat de Adviescommissie wel een advies over de fusie zal uitbrengen.

De keuze voor dertig scholen heeft om te beginnen te maken met de span of control die van een schoolbestuur wordt gevraagd om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en voor bedrijfsvoering waar te maken. Een bestuur met meer dan dertig scholen heeft in de regel een extra managementlaag nodig om de organisatie beheersbaar te houden. Daarbij komt dat uit berekeningen is gebleken dat bij het verhogen van de toetsdrempel tot dertig scholen, de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod in gemeenten met forse leerlingendaling, niet sterk zal afnemen. Dat heeft te maken met de mate van spreiding van het onderwijsaanbod in deze krimpregio's. Daarom is voor po de grens van dertig scholen aanvaardbaar.

Voor het voortgezet onderwijs is deze grens bepaald op een aantal van twintig scholen, omdat deze scholen groter en complexer zijn. Er is voor gekozen om het aantal scholen

onder een bestuur te begrenzen en niet het aantal leerlingen. Voor de bestuurbaarheid en het behoud van een menselijke maat is het aantal scholen onder een bestuur relevanter dan het aantal leerlingen. Het is bijvoorbeeld ingewikkelder om veertig kleine scholen aan te sturen dan twintig grote scholen. Er is dan immers sprake van twee keer zo veel managementcontacten. Dit maakt de interne communicatie complexer en gaat ten koste van de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van het bestuur.

2. Daarnaast is een verwachte daling van 7,5 procent of meer van het aantal leerlingen in een tijdvak van vijf jaar, als een expliciete rechtvaardigingsgrond opgenomen voor het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Daardoor is helder vastgelegd dat deze mate van krimp in ieder geval een rechtvaardigingsgrond vormt, zodat een fusie die leidt tot een significante belemmering voor de keuzevrijheid, toch kan worden goedgekeurd.

2. Overige aanpassingen
De wet en regeling fusietoets zijn in werking getreden op 1 oktober 2011. De afgelopen jaren is ervaring opgedaan met de fusietoets in de praktijk. Gebleken is dat:
a. de manier waarop het begrip voedingsgebied is ingevuld om het marktaandeel voor het voortgezet onderwijs te berekenen, niet werkbaar is; en
b. enkele begrippen voor meerdere uitleg vatbaar waren.

Deze aanpassing beoogt dergelijke misverstanden voor de toekomst te voorkomen door de tekst in de regeling zelf aan te passen of door de gewenste invulling van de begrippen uit te leggen in de toelichting.

<u>a. Voedingsgebied VO</u>
In de beleidsregel stond dat er een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod in het voortgezet onderwijs is, indien:

a. er per schoolsoort minder dan twee rechtspersonen overblijven van verschillende richting of pedagogisch-didactische aanpak in de gemeente of gemeenten waarin de leerlingen van e betreffende schoolsoort of schoolsoorten van de bij de voorgenomen bestuurlijke fusie betrokken scholen of scholengemeenschappen woonachtig zijn, of
b. de door de voorgenomen bestuurlijke fusie ontstane rechtspersoon een marktpositie heeft van meer dan 50% van het aantal leerlingen in de gemeente of gemeenten waarin de leerlingen van de betreffende schoolsoort of schoolsoorten van de bij de voorgenomen fusie betrokken scholen of scholengemeenschappen woonachtig zijn, zonder dat daarvoor een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is.

Een soortgelijke beleidsregel geldt voor institutionele fusie, waarbij rechtspersoon vervangen wordt door school of scholengemeenschap.

In de praktijk is gebleken dat de definitie van het voedingsgebied bij bestuurlijke en institutionele fusies in het voortgezet onderwijs, niet werkbaar is. Op dit moment worden alle gemeenten meegeteld waar één of meer leerlingen woonachtig zijn bij de berekening van de significante belemmering. Het kan er dus toe leiden dat bijvoorbeeld bij een fusie in Noord-Brabant ook gekeken wordt naar de marktpositie van de schoolbesturen in Terneuzen (Zeeuws-Vlaanderen), als daar toevallig één leerling in het GBA ingeschreven is. Dit is onwenselijk en geeft geen goed beeld van het effect van de fusie op de marktpositie. Er is voor gekozen om niet alle gemeenten waar één of meer leerlingen woonachtig zijn mee te tellen, maar alleen die gemeente of gemeenten waar ten minste 10% van de leerlingen woonachtig is.

<u>b. Interpretatie begrippen</u>

Het begrip bestuurlijke fusie
Wanneer scholen die institutioneel met elkaar willen fuseren, onder twee verschillende besturen vallen, dan is eerst een bestuursoverdracht noodzakelijk. Dit wordt echter niet langer aangemerkt als een bestuurlijke fusie als bedoeld in artikel 64, eerste lid, onderdeel c, van de WPO en artikel 53e, eerste lid, onderdeel c, WVO. Er vindt strikt genomen geen "overdracht van de *instandhouding* van een school" plaats, nu op een ondeelbaar moment ook een institutionele fusie plaatsvindt waardoor de overgedragen school 'verdwijnt'. Dergelijke fusies worden daarmee niet langer getoetst aan de voorwaarden voor een

bestuurlijke fusie. De institutionele fusie wordt uiteraard wel getoetst aan de criteria voor institutionele fusies.

Concretisering van het begrip toetsdrempel bij bestuurlijke fusies
Wanneer wel sprake is van de overdracht van de instandhouding van een school van het ene naar het andere bestuur, en die school niet op hetzelfde moment wordt samengevoegd met een andere school, zoals hierboven uiteen is gezet, is wel sprake van een bestuurlijke fusie in de zin van artikel 64c, eerste lid, onderdeel c, van de WPO. Deze bestuurlijke fusie is dus toetsplichtig in de zin van de fusietoets, tenzij het aantal bij de fusie betrokken scholen minder dan tien bedraagt. Deze toetsdrempel is neergelegd in artikel 64a, tweede lid, onderdeel b, van de WPO. Hierbij is echter de vraag gerezen wat precies onder 'betrokken scholen' moet worden verstaan. Bij een 'klassieke' bestuurlijke fusie, waarbij twee schoolbesturen met al hun scholen volledig met elkaar gaan fuseren, worden uiteraard alle scholen meegeteld; komt dit aantal boven de tien, dan is de fusie toetsplichtig. Bij een bestuursoverdracht van een school van het ene naar het andere bestuur is dit anders. Voortaan worden bij dit type bestuurlijke fusies alleen nog de scholen meegeteld van het 'ontvangende' of overnemende bestuur. Heeft dat bestuur minder dan 10 scholen, inclusief de school die erbij komt, dan valt de fusie onder de toetsdrempel en is daarmee niet toetsplichtig.

Het begrip marktaandeel in het basisonderwijs
Bij bestuurlijke fusies in het basisonderwijs is ingevolge artikel 10 van de beleidsregel in ieder geval sprake van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, indien de fusie leidt tot een marktaandeel van meer dan 50% van het onderwijsaanbod in de gemeente of gemeenten waarin het schoolbestuur na de fusie scholen in stand houdt. Dit artikel wordt aangescherpt om te waarborgen dat het marktaandeel steeds op eenzelfde wijze wordt berekend, waarmee de rechtszekerheid in belangrijke mate wordt bevorderd. Het marktaandeel is immers een van de belangrijkste begrippen in de uitvoering van de toets; wanneer het gefuseerde bestuur een marktaandeel verwerft van meer dan 50% in het voedingsgebied, kan alleen nog goedkeuring worden verleend aan de fusie wanneer er een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is.

De aanscherping van artikel 10 kent twee aspecten:
1. Bij de berekening van het marktaandeel wordt voortaan altijd het onderwijsaanbod betrokken van *alle* gemeenten waar de te fuseren schoolbesturen scholen in stand houden. Ook wanneer het feitelijk slechts gaat om één school waarvan de instandhouding wordt overgedragen aan een ander bestuur, is pas sprake van een significante belemmering van de keuzevrijheid indien ten gevolge van de fusie een marktaandeel ontstaat van meer dan 50% van het onderwijsaanbod in *het totaal van de gemeenten* waar de bij de fusie betrokken besturen scholen in stand houden. Soms verwerft het bestuur dat de instandhouding van die ene school overneemt, in die betreffende gemeente na de fusie een marktaandeel van meer dan 50% van het onderwijsaanbod. Dit feit is op zichzelf echter onvoldoende om te kunnen spreken van een significante belemmering van de keuzevrijheid als bedoeld in artikel 10, als het marktaandeel in het totaal van de gemeenten waar het schoolbestuur na de fusie actief is, onder de 50% ligt.
2. Voortaan wordt geen rekening meer gehouden met het marktaandeel dat het gefuseerde schoolbestuur verwerft binnen de eigen denominatie of richting. Alleen wanneer ten opzichte van het totale onderwijsaanbod een marktpositie van meer dan 50% ontstaat, dan is sprake van een significante belemmering van de keuzevrijheid. Dit betekent niet dat voortaan helemaal niet meer zal worden getoetst in hoeverre de fusie een belemmering vormt voor de variatie van het onderwijsaanbod in het opzicht van richting. Los van het marktaandeel kunnen er immers nog andere redenen zijn waarom de fusie in het opzicht van richting te zeer belemmerend is voor de keuzevrijheid, bijvoorbeeld wanneer een bestuurlijke fusie ertoe leidt dat de variatie van het onderwijsaanbod tussen verschillende richtingen te zeer verschraalt of helemaal verdwijnt.

3. Geen wijzigingen in de artikelen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en hoger onderwijs
De artikelen 12, 13, 16, 17 en 18 van de regeling fusietoets worden niet gewijzigd. Er is in de praktijk geen aanleiding gebleken om deze artikelen op dit moment te wijzigen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (Artikel 4)
In artikel 4 van de regeling fusietoets is bepaald in welke situaties de noodzaak tot advisering door de Adviescommissie fusietoets in ieder geval ontbreekt. Tot nu toe werd dit volledig aan het oordeel van de voorzitter van de Adviescommissie gelaten. Wanneer de voorzitter van oordeel was dat de fusie evident noodzakelijk was, dan kon hij afzien van het uitbrengen van een inhoudelijk advies, en de minister daarvan op de hoogte stellen. In artikel 4 is nu vastgelegd dat de fusie in ieder geval evident onvermijdelijk is in de volgende situaties:

1. Wanneer de bestuurlijke of institutionele fusie in het basisonderwijs of voortgezet onderwijs noodzakelijk is om te voorkomen dat met toepassing van artikel 153 van de WPO of artikel 107 van de WVO, binnen 10 kalendermaanden na de ingediende aanvraag voor goedkeuring van de voorgenomen fusie, de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd dan wel een openbare school wordt opgeheven.

2. Wanneer er ten aanzien van een institutionele fusie in het basisonderwijs of het voortgezet onderwijs sprake is van een verwachte daling van 15% of meer van het aantal leerlingen ten gevolge van demografische krimp, binnen een tijdvak van vijf jaar waarin de aanvraag is ingediend. Net als hierboven is toegelicht voor de bestuurlijke fusies in het basis- en voortgezet onderwijs, maakt het daarvoor geen verschil of dat tijdvak van vijf jaar een aanvang neemt op het moment van de aanvraag, of dat de daling van het aantal leerlingen al was ingezet voorafgaand aan de aanvraag en nog een onbepaalde tijd doorloopt na ontvangst daarvan, zolang maar sprake is van minimaal 15% krimp binnen vijf jaar tijd en de aanvraag wordt ingediend ergens binnen die periode. Voor het basisonderwijs gaat het om een verwachte demografische krimp van 15% of meer in de gemeente van tenminste één van de fuserende scholen. Als uitgangspunt worden hiervoor de demografische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek gehanteerd. Voor het voortgezet onderwijs gaat het om een verwachte daling van 15% of meer van het aantal leerlingen op tenminste één van de fuserende scholen. Voor het voortgezet onderwijs is door de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) een prognosemodel ontwikkeld voor de leerlingenraming van iedere school, een instellingsraming, dat gehanteerd zal worden voor de toepassing van artikel 4. In deze instellingsraming wordt met verschillende gegevens rekening gehouden, waaronder de verwachte demografische ontwikkelingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek, om per school zo accuraat mogelijke ramingen te geven voor de daling of stijging van het aantal leerlingen. Scholen kunnen deze instellingsraming zelf raadplegen via de website van DUO. (de volledige link is: http://www.ib-groep.nl/zakelijk/VO/bekostiging/prognosemodel/intro.asp)

3. Wanneer er ten aanzien van een bestuurlijke fusie in het basisonderwijs of voortgezet onderwijs, waarbij de fusiepartners gezamenlijk minder dan dertig scholen respectievelijk twintig scholen in stand houden, sprake is van een verwachte daling van 15% of meer van het aantal leerlingen binnen een tijdvak van vijf jaar, als gevolg van demografische krimp. Daarbij kan het zo zijn dat de krimp van 15% zich voltrekt in het tijdvak van vijf jaar dat start op het moment van de aanvraag, maar het kan ook zo zijn dat de aanvraag halverwege dit tijdvak is ingediend. Dan was er dus al sprake van een daling van het aantal leerlingen in de afgelopen maanden of jaren, voorafgaand aan het moment van de aanvraag, en valt de aanvraag op enig moment binnen dat tijdvak van vijf jaar waarin het aantal leerlingen in totaal met 15% terugloopt.

In het basisonderwijs gaat het om een verwachte demografische krimp van 15% of meer in de gemeente of in het totaal van de gemeenten waar tenminste één van de fusiepartners actief is, met andere woorden waar tenminste één van de te fuseren schoolbesturen scholen in stand houdt.
Als het gaat om een éénpitter die met een ander, groter schoolbestuur wil gaan fuseren, wordt de fusie aangemerkt als evident onvermijdelijk indien er binnen een tijdvak van vijf jaar sprake is van:
- 15% krimp of meer in de gemeente waar de éénpitter gevestigd is, of
- gemiddeld 15% krimp of meer in het totaal van de gemeenten waar de scholen van het grotere bestuur gevestigd zijn.
Als beide bij de fusie betrokken besturen meerdere scholen in meerdere gemeenten in stand houden, wordt de fusie aangemerkt als evident onvermijdelijk indien sprake is van

een gemiddelde demografische krimp van 15% of meer in de gemeenten waar één van de besturen zijn scholen gevestigd heeft. Als uitgangspunt voor de prognose van de leerlingendaling in de betreffende gemeenten, worden de demografische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek gehanteerd.

Bij bestuurlijke fusies in het voortgezet onderwijs gaat het om een daling van het aantal leerlingen op bestuursniveau, dus niet op gemeenteniveau. Dit heeft te maken met het feit dat scholen voor voortgezet onderwijs vaak een voedingsgebied hebben dat overlapt met meerdere gemeenten. Het gaat er dus om dat bij tenminste één van de te fuseren schoolbesturen sprake moet zijn van een daling van 15% of meer van het totaal aantal leerlingen dat onderwijs volgt aan de school of de scholen onder dat bestuur. Wanneer het gaat om een éénpitter die met een ander, groter bestuur wil gaan fuseren, wordt de fusie aangemerkt als evident onvermijdelijk indien sprake is van:
- een daling van het aantal leerlingen met 15% of meer van de éénpitter, of
- een daling van het totaal aantal leerlingen dat onderwijs volgt op de scholen van het grotere bestuur met 15% of meer.
Als basis hiervoor wordt het eerder genoemde prognosemodel voor de leerlingenraming per school, de instellingsraming van DUO, gehanteerd. Deze is te raadplegen via de site van DUO (de volledige link is: http://www.ib-groep.nl/zakelijk/VO/bekostiging/prognosemodel/intro.asp).

Artikel I, onderdeel B (artikel 10)
Artikel 10 gaat over de bestuurlijke fusie in het basisonderwijs en beantwoordt de vraag wanneer een bestuurlijke fusie leidt tot een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, als bedoeld in artikel 64c, eerste lid, van de WPO. De belemmering is in ieder geval significant indien ten gevolge van een bestuurlijke fusie een schoolbestuur ontstaat dat een marktpositie heeft van meer dan 50% van het totale onderwijsaanbod in de gemeente of gemeenten waarin het schoolbestuur na de fusie scholen in stand houdt.

Artikel I, onderdeel C (artikelen 14 en 15)
In de praktijk van de toetsing van fusie-aanvragen is gebleken dat de berekening van de significante belemmering kan worden beïnvloed door het meetellen van één of meer gemeenten waar één of slechts enkele leerlingen woonachtig zijn. Terwijl na fusie bijvoorbeeld een marktaandeel van 70% kan worden bereikt in één of meer gemeenten – de zogenaamde kerngemeenten van de bij de fusie betrokken scholen - geeft het gemiddelde van de marktaandelen een uitkomst van minder dan 50% bij het meetellen van één of meer gemeenten met een zeer laag percentage bij de fusie betrokken leerlingen. Deze onwenselijke (en onvoorziene) beïnvloeding van de berekening van de significante belemmering wordt gecorrigeerd door in het vervolg slechts die gemeenten mee te tellen waar 10% of meer van de betrokken leerlingen woonachtig zijn. Zie ook paragraaf 2a van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel D (artikel 19)
In artikel 19 wordt een niet limitatieve opsomming gegeven van rechtvaardigingsgronden voor fusies die leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod. Onderdeel a gaat over de omstandigheid dat bij het achterwege blijven van de fusie de continuïteit of de variatie van het onderwijs in gevaar komt. Dit onderdeel is aangevuld. Bij een verwachte daling van het aantal leerlingen met 7,5% binnen een periode van vijf jaar, wordt aangenomen dat hierdoor de continuïteit van het onderwijs in gevaar is en een fusie om die reden gerechtvaardigd is, ook al leidt deze tot een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod. Bij een institutionele fusie in het primair onderwijs is het voor de toepassing van deze rechtvaardigingsgrond voldoende als uit gegevens van het Centraal Plan Bureau blijkt dat deze mate van krimp zich naar verwachting zal voordoen in de gemeente waar één van de te fuseren scholen is gevestigd. Bij een bestuurlijke fusie in het primair onderwijs is het voldoende als uit de gegevens van het Centraal Plan Bureau blijkt dat deze mate van krimp zich naar verwachting zal voordoen in de gemeente(n) waar de school of scholen van één van de te fuseren schoolbesturen is dan wel zijn gevestigd, Wanneer een schoolbestuur meerdere scholen in meerdere gemeenten in stand houdt, gaat het om het gemiddelde krimp percentage van die betreffende gemeenten. Bij fusies in het voortgezet onderwijs gaat het om de verwachte terugloop van het aantal leerlingen dat onderwijs volgt op één van de twee te fuserende scholen (bij een institutionele fusie) of op de school

of scholen die door één van de twee te fuseren schoolbesturen in stand wordt respectievelijk worden gehouden. Hiervoor wordt het prognosemodel gebruikt, dat eerder is genoemd bij de toelichting van onderdeel A. Het prognosemodel is te vinden op de website van de ib-groep (de volledige link is: http://www.ib-groep.nl/zakelijk/VO/bekostiging/prognosemodel/intro.asp).

Artikel I, onderdeel E (Bijlage 2)
De Adviescommissie fusietoets in het onderwijs heeft de suggestie gedaan om fusiekandidaten te verplichten in te gaan op de risico's van fusie en op de maatregelen die deze kandidaten nemen om goed en toegankelijk onderwijs te garanderen. In de brief *Versterking bestuurskracht onderwijs* (Kamerstukken II 2012-2013, 33495, nr. 10) is daarop aangekondigd dat er aanvullende eisen worden gesteld aan de fusie-effectrapportage (hierna: fer), zodat schoolbesturen niet alleen de voordelige effecten van de voorgenomen fusie benoemen in de fer, maar ook de nadelige effecten. Alleen positieve effecten benoemen geeft immers een te eenzijdig beeld van de voorgenomen fusie. Daartoe is bijlage 2 van de regeling aangepast. De vragen naar de effecten van het fusievoornemen op de diversiteit en keuzevrijheid zijn verduidelijkt en aangevuld met vragen die beogen de rapportage meerzijdig te maken, zodat bijvoorbeeld de betrokken medezeggenschapsraden een beter beeld krijgen van de totale effecten van de voorgenomen fusie.
Concreet wordt het onderdeel van de fer waarin de vragen zijn opgenomen over de effecten op diversiteit (onderdeel 4) aangevuld met een vraag naar de gevolgen van de voorgenomen fusie op de variatie van het onderwijsaanbod in de betrokken regio. In het onderdeel over de effecten op de keuzevrijheid is een vraag toegevoegd over welke maatregelen worden genomen om eventuele nadelen van de voorgenomen fusie tegen te gaan.

Artikel II
In artikel 6 van het Instellingsbesluit Adviescommissie fusietoets in het onderwijs heeft een technische correctie plaatsgevonden.

Artikel III
De wijziging van de regeling fusietoets zal in werking treden de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst. Vanwege de demografische krimp die zich nu al voordoet en de daarmee gepaarde gaande leerlingendalingen in het basisonderwijs, is het noodzakelijk dat de regeling fusietoets zo snel mogelijk wordt herzien zodat rekening wordt gehouden met de effecten van krimp in het onderwijs. De wijziging van artikel 6 van het Instellingsbesluit Adviescommissie fusietoets in het onderwijs werkt terug tot 1 januari 2013.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker